

OBECNÉ ZÁSADY PRO HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

Srpen 2007

OBSAH

I. PROCESNÍ PRAVIDLA	4
1. POJEM REGULACE.....	5
2. ZÁKLADNÍ PRINCIPY PRO PROVÁDĚNÍ RIA	5
3. KDY JE RIA APLIKOVÁNA?	7
4. MALÁ RIA.....	8
5. VELKÁ RIA.....	10
6. PROCESNÍ PRAVIDLA PRO PROVÁDĚNÍ RIA.....	12
6.1. <i>Institucionální zabezpečení</i>	<i>12</i>
6.2. <i>Konzultace.....</i>	<i>13</i>
6.2.1. <i>Vytipování konzultovaných subjektů</i>	<i>13</i>
6.2.2. <i>Způsob a formy konzultací.....</i>	<i>14</i>
6.2.3. <i>Připomínkové řízení.....</i>	<i>14</i>
6.3. <i>Zdroje dat.....</i>	<i>15</i>
II. METODIKA PRO HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)	16
1. NÁZEV	17
2. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE.....	17
2.1. <i>Definice problému.....</i>	<i>17</i>
2.2. <i>Identifikace dotčených skupin</i>	<i>17</i>
2.3. <i>Popis cílového stavu.....</i>	<i>17</i>
2.4. <i>Popis existující regulace/vládní politiky pro danou oblast</i>	<i>18</i>
2.5. <i>Zhodnocení rizika.....</i>	<i>18</i>
3. VÝBĚR VARIANT ŘEŠENÍ.....	18
4. VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ.....	20
4.1. <i>Vymezení skupin a oblastí dotčených regulací.....</i>	<i>20</i>
4.2. <i>Identifikace nákladů a přínosů.....</i>	<i>21</i>
4.3. <i>Náklady</i>	<i>22</i>
4.4. <i>Přínosy</i>	<i>24</i>
4.5. <i>Vyhodnocení nákladů a přínosů variant</i>	<i>25</i>
5. IMPLEMENTACE, VYNUCOVÁNÍ, PŘEZKUM.....	27
5.1. <i>Implementace</i>	<i>28</i>
5.2. <i>Vynucování.....</i>	<i>28</i>
5.3. <i>Přezkum účinnosti regulace</i>	<i>29</i>

6. STANOVENÍ POŘADÍ VARIANT	29
7. KONTAKTY A PROHLÁŠENÍ O SCHVÁLENÍ RIA.....	30
8. ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA RIA	30
III. PŘÍLOHY	32
1. ALTERNATIVNÍ FORMY ŘEŠENÍ PROBLÉMU	33
2. METODY POROVNÁVÁNÍ DOPADŮ	34
3. ŠABLONY.....	37
Malá RIA	37
Velká RIA	37

I. PROCESNÍ PRAVIDLA

1. POJEM REGULACE

Regulace je v tomto dokumentu vnímána jako **produkt**, tj. soubor nástrojů, pomocí nichž výkonná moc realizuje požadavky na jednotlivce i skupiny, tedy především zákony, nařízení vlády, vyhlášky, ale i jiné formy regulace než je regulace právní.

Cílem obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (dále jen „obecných zásad“) je zlepšit tvorbu regulace s tím, že v rámci procesu její tvorby je nutné zvažovat, zda by nebylo vhodnější využít jiných prostředků regulace, než je regulace právní. Obecné zásady se vztahují na přípravu všech právních předpisů, které jsou připravovány v souladu s Legislativními pravidly vlády.

2. ZÁKLADNÍ PRINCIPY PRO PROVÁDĚNÍ RIA

Existují různé názory na to, do jaké míry je potřeba regulovat. V případě, že regulace bude zvolena jako nejvhodnější řešení, měla by vykazovat určité kvalitativní ukazatele. Tyto ukazatele kvality regulace jsou formulovány jako principy kvality regulace. Při jejich respektování lze dosáhnout nejenom zlepšení kvality regulace, ale sledovat i optimální míru regulace.

- Přiměřenost
- Odpovědnost
- Konzistence
- Transparentnost
- Cílenost a směřování

Všechny tyto principy jsou základem pro hodnocení dopadů a tvorbu právních předpisů podle těchto Obecných zásad.

Přiměřenost

- Regulovat by se mělo pouze, pokud je to nutné. Přijatá opatření by měla být přiměřená danému riziku a identifikovaným a minimalizovaným nákladům a vycházet z porovnání využitelnosti různých nástrojů (regulace, metodická nebo informační činnost, samoregulace apod.) pro dosažení cílů.
- Přijaté řešení musí být přiměřené vnímanému problému nebo riziku a opodstatnit vynaložené náklady na dosažení cíle politiky¹.

¹ Pojmem politika se rozumí konkrétní opatření ve smyslu anglického policy, tj. strategie, koncepce, regulace.

- Před přijetím regulace musí být zváženy všechny možnosti jak dosáhnout cílů politiky. Alternativní řešení může být na rozdíl od příkazujícího právního předpisu účinnější a levnější.
- Musí být zvážena také proporce mezi jednotlivými formami regulace; odstranění nebo omezení určité formy regulace (např. právní) může mít negativní dopad, pokud díky tomu vznikne méně průhledná forma regulace, např. interní akty.
- Regulace může mít různě velké dopady v závislosti na pozici příjemce regulace, např. drobní podnikatelé čelí regulaci s většími obtížemi než velké podniky se stabilním postavením na trhu.
- V návaznosti na princip subsidiarity by mělo být rozhodování přijímáno na úrovni co nejbližší občanovi, podnikateli nebo jinému zainteresovanému subjektu.
- Právo EU by mělo být transponováno s použitím stejných nástrojů, které se používají pro přípravu a přezkoumávání národní regulace.
- Donucovací prostředky by měly být přiměřené stanoveným cílům a rizikům. Donucovací orgány by se měly v případech, kdy je to možné, zaměřit spíše na vzdělávací a informační činnost než na trestání.

Odpovědnost

- Z regulace by mělo být dostatečně zřejmé, kdo je komu odpovědný a za co.
- Regulující úřady by měly zavést jasné standardy a kritéria, podle kterých budou postupovat.
- Měl by existovat dobře známý, dostupný, spravedlivý a účinný systém žalob (stížností) a odvolání.
- Regulace by neměla zvýhodňovat některé subjekty na trhu (např. jednu skupinu poskytovatelů spotřebních úvěrů), pokud nejsou v důsledku tržního selhání diskriminováni.

Konzistence

- Při přípravě nové regulace by se měly vzít v úvahu existující nebo plánované regulace – národního, unijního nebo mezinárodního původu.
- Regulace musí být předvídatelná, aby poskytovala stabilitu a jistotu těm, na které se vztahuje.
- Donucovací orgány by měly uplatňovat regulaci důsledně na celém území a musí být zajištěna homogenní a rovná aplikace pro všechny dotčené subjekty.

Transparentnost

- Regulující úřady by měly působit transparentně a udržovat právní předpisy v jednoduché a pro regulované subjekty přijatelné formě.
- Konzultace se musí konat před tím, než je konečný návrh regulace vytvořen, aby existovala jistota, že byl názor zainteresovaných skupin a expertů vzat v úvahu. K vyjádření musí mít zainteresované strany dostatečný prostor.

- Regulace by měla být jasná, jednoduchá, srozumitelná a podrobná jen do té míry, aby mohla být správně pochopena. Publikovat by se měla s dostatečným časovým intervalem před nabytím účinnosti.
- Následky nepřizpůsobení se regulaci musí být jasné.

Cílenost, směřování

- Regulace se musí zaměřit na problém a minimalizovat vedlejší efekty a dopady.
- Regulace se musí soustředit na řešení problému.
- Kontrola a donucování by měla být úměrná riziku aktivit.
- Regulace by se měla systematicky prověřovat, aby se zjistilo, zda je ještě nutná a účinná. Pokud ne, měla by být upravena nebo zrušena.

3. KDY JE RIA APLIKOVÁNA?

Aplikace RIA by měla ve svém důsledku eliminovat vytváření nové regulace, která není bezprostředně nutná. Z tohoto důvodu je nutné aplikovat metodu RIA co nejdříve, tzn. v samém počátku úvah o řešení vzniklého problému².

RIA musí být aplikována od okamžiku, kdy jsme se rozhodli řešit problém.

Doporučuje se využít RIA již v okamžiku, kdy rezort začne uvažovat o zařazení legislativního úkolu do plánu legislativních prací vlády.

RIA je uplatňována u:

- všech obecně závazných právních předpisů připravovaných ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady podle Legislativních pravidel vlády včetně implementace práva ES/EU, které představuje významnou část připravovaných právních předpisů
- s výjimkou:
 - státního rozpočtu a státního závěrečného účtu podléhajících zvláštnímu režimu,
 - zvláštních případů (Legislativní pravidla vlády část čtvrtá, čl. 17 až 19). Platí-li stav legislativní nouze, RIA se vynechá též u souvisejících podzákoných právních předpisů,
 - krizových situací,³

² Slovo problém znamená pro účely tohoto dokumentu nejen řešení vzniklého problému, na který regulace reaguje, ale také postup státu v případě potřeby regulovat určitou oblast právních vztahů s cílem zajistit veřejné blaho/veřejný statek.

- návrhů právních předpisů, jejichž obsahem jsou pouze změny technického charakteru nemající žádný dopad na věcnou stránku právního předpisu (nemá dopad na žádnou cílovou skupinu ani oblast),
 - obecných procesních předpisů (správní řád, občanský soudní řád, trestní řád, zákon o kontrole)⁴,
 - ostatních naléhavých případů, zejména pokud hrozí citelné ekonomické či jiné ztráty. Tato výjimka se uděluje pouze na základě řádně zdůvodněné písemné žádosti předsedou Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu.
- Pozor: uplatnění čl. 76 Legislativních pravidel vlády není výjimkou pro uplatnění RIA při přípravě právního předpisu.

V případě, že je využita některá z výše uvedených výjimek, musí být toto v návrhu právního předpisu výslovně uvedeno v důvodové zprávě, v případě zákonů, nebo v části odůvodnění, v případě návrhů nařízení vlády či vyhlášky. Závěrečná zpráva RIA bude v těchto případech obsahovat minimálně důvod předložení.⁵

Pro provádění RIA byl zvolen dvoustupňový proces. RIA bude podle předpokládaných dopadů uplatňována buď ve zkrácené podobě (malá RIA), nebo v případě očekávaných rozsáhlých dopadů či ohrožení některé ze státem podporované politiky bude provedena hlubší analýza (velká RIA).

V případě, že přípravě návrhu zákona předchází zpracování věcného záměru zákona⁶, využije se pro návrh zákona závěrečná zpráva RIA, která byla zpracována pro účely věcného záměru zákona, případně může být doplněna a upřesněna. Cílem tohoto přístupu k hodnocení dopadů je minimalizovat zátěž úřadů při zpracování RIA v souladu s principem přiměřenosti. V kapitole 4. Malá RIA a kapitole 5. Velká RIA jsou uvedeny povinné části hodnocení dopadů a shrnutí všech požadovaných částí, které musí být uvedeno v závěrečné zprávě RIA. Pro závěrečnou zprávu je vypracována šablona, která musí být použita. Tato šablona je součástí elektronické knihovny Úřadu vlády ČR a současně je uvedena v **Příloze č. 3**.

4. MALÁ RIA

Bude povinně provedena u všech návrhů obecně závazných právních předpisů připravovaných podle Legislativních pravidel vlády s výjimkami uvedeným výše.

Obsah:

1. Důvod předložení

- **Název**

Uveden je název právního předpisu, pro jehož účely se RIA zpracovává.

³ Podle ústavního zákona č. 110/1998, o bezpečnosti ČR a zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy.

⁴ V těchto případech bude provedeno hodnocení dopadů regulace až u jednotlivých prováděcích právních předpisů.

⁵ Důvod předložení se zpracuje v souladu s bodem „1. Důvod předložení“ jak je uveden níže u malé RIA.

⁶ Věcný záměr zákona se prakticky překrývá se závěrečnou zprávou RIA.

- **Identifikace problému, cílů, kterých má být dosaženo, rizik spojených s nečinností**

Zhodnocení současného stavu a identifikace problému, který má být řešen včetně zhodnocení platného právního stavu.

Stanovení cíle (žádoucího stavu), který má být dosažen řešením problému.

Zhodnocení rizik, která jsou spojena s neřešením problému.

2. Návrh variant řešení

- **Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“⁷**

Návrh různých variant řešení problému, které by mohly vést ke stanovenému cíli. Součástí možných řešení je i varianta nulová, s výjimkou práva EU, nebo kdy již právní předpis vyšší právní síly ukládá vydat právní předpis.

Navržena mají být rovněž alternativní řešení. Jedná se o taková řešení, která nevedou k vytvoření nové regulace (rozuměj ve smyslu právního předpisu), ale problém řeší samoregulací, spoluregulací apod.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

- **Identifikace nákladů a přínosů všech variant**

Identifikují se pravděpodobné náklady a očekávané přínosy.

Identifikovány musí být jednotlivé skupiny a subjekty, jichž se návrh dotýká.

- **Konzultace**

Souhrn konzultací, které byly v průběhu zpracovávání RIA realizovány. Zaznamenávají se i ty náměty, které nebyly zapracovány, včetně zdůvodnění.

- **Implementace a vynucování**

Návrh implementace doporučeného řešení včetně harmonogramu a stanovení způsobu kontroly naplňování stanovených požadavků včetně navrhovaných sankcí. Součástí návrhu musí být vždy informace, že jsou zajištěny prostředky pro implementaci navrhovaného řešení. Zvláštní pozornost je třeba věnovat zajištění prostředků na výkon činností, které stát přenáší na obce a kraje⁸.

- **Přezkum účinnosti**

Stanovení měřítek a indikátorů, podle kterých bude dále posuzováno, že navrhované řešení je účinné a splňuje stanovené cíle včetně termínu, kdy bude přezkoumání provedeno, případně stanoven konec účinnosti právního předpisu.

4. Návrh řešení

- **Závěrečné shrnutí**

Obsahuje stanovení „plusů“ a „mínusů“ jednotlivých variant, pokud to je možné, podložené kvantifikovanými ukazateli. Jedna varianta se doporučí k dalšímu řešení.

⁷ Blíže viz část II. Metodika RIA, kapitola 3. Výběr variant řešení.

⁸ Pro stanovení nákladů na implementaci se využije Metodika pro stanovení plánovaných nákladů na výkon veřejné správy.

Doporučená varianta vždy obsahuje vyčíslení předpokládaného finančního dopadu na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty včetně způsobu jejich pokrytí.

- **Kontakty**

Uvedeny budou kontaktní údaje na zaměstnance, který zpracoval závěrečnou zprávu RIA a bude kontaktní osobou pro případné připomínky a dotazy.

5. VELKÁ RIA

Velká RIA vychází z malé RIA a je jejím rozšířením. Bude provedena vždy, když malá RIA identifikuje alespoň jeden z následujících kvantitativních nebo kvalitativních dopadů:

Kvantitativní:

- významné jednorázové dopady⁹ ve výši alespoň 30 mil Kč za (i) rok nebo (ii) na jednu skupinu subjektů,
- kumulované dopady (opakované nebo součet několika jednorázových) ve výši alespoň 140 mil Kč.

Kvalitativní:

- dopady mající za důsledek znevýhodnění některé sociální skupiny a její uplatnění ve společnosti,
- dopady na hospodářskou soutěž,
- zásadním způsobem pozmění podmínky fungování trhu/ napraví selhání trhu.

Velká RIA bude dále zpracována u všech návrhů právních předpisů, u kterých to stanoví vláda s ohledem na své priority, a to formou usnesení k jinému souvisejícímu dokumentu. Případně může být tato skutečnost zohledněna v plánu legislativních prací vlády na příslušné období.

Výjimky. Velká RIA se neuplatňuje v případě, kdy, ačkoliv byly splněny kvantitativní či kvalitativní ukazatele pro její provedení, se jedná o:

- změny sazby daně, nebo se jedná o výši regulovaných cen nebo se upravuje výše dávek, pojištění nebo důchodů, aniž by docházelo ke změně struktury daně, ceny, dávky, pojištění nebo důchodu.
- návrh právního předpisu, který implementuje právo ES/EU.

V těchto uvedených příkladech se vždy provede pouze malá RIA, která bude obsahovat kvantitativní zhodnocení dopadů, zejména na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty.

Velká RIA se soustředí především na podrobnou analýzu problému, který byl identifikován v malé RIA, tzn. že následuje po malé RIA, pokud vzniká alespoň jeden z uvedených dopadů.

⁹ Dopadem se míní přínosy nebo náklady.

Obsah:

1. Důvod předložení

- **Název**

Uveden je název právního předpisu, pro jehož účely se RIA zpracovává.

- **Popis problému**

Navazuje na malou RIA.

Identifikovány budou problémové body navrhovaného řešení, které mají být podrobeny podrobnější analýze.

2. Návrh variant řešení

- **Návrh možných variant řešení**

Může být řešena pouze jedna doporučená varianta, která byla určena v rámci malé RIA jako nejvhodnější s tím, že mohou být posuzovány pouze různé způsoby implementace, nebo může být podrobněji posuzováno více variant, které vedou ke stanovenému cíli, ale mají různé dopady.

Opět se zkoumá, zda je možné použít i jiný způsob řešení problému, než je přijetí právního předpisu. Pokud toto bylo již v malé RIA vyloučeno, zváží se alespoň, zda má být problém řešen přijetím samostatného právního předpisu, nebo zda budou upraveny předpisy, kterých se daný problém týká.

- **Dotčené subjekty**

Identifikovány jsou všechny dotčené subjekty a skupiny, kterých se problém přímo či nepřímo dotýká a jehož řešení na ně bude mít pravděpodobně nějaké dopady.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

- **Hodnocení dopadů jednotlivých variant**

Porovnaný musí být pravděpodobné náklady a přínosy všech posuzovaných variant pro jednotlivé skupiny a subjekty.

Při zpracování analýzy nákladů a přínosů nesmí být opomenuti kromě veřejného sektoru a podnikatelů také spotřebitelé a občané, ale i ekonomika jako celek (makroekonomické ukazatele).

Pro porovnání nákladů a přínosů se použije alespoň jedna z níže uvedených metod, případně jejich kombinace, nebo jiná metoda podle uvážení zpracovatele mající ovšem obdobný efekt.

Základní metody pro porovnávání dopadů: analýza nákladů a přínosů, analýza nákladové efektivity, multikriteriální analýza a analýza rizika. Tyto metody je vhodné doplnit analýzou citlivosti k ověření stability výsledků.

- **Konzultace**

Konzultace jsou povinnou součástí velké RIA. Probíhají jak konzultace za účelem získání dat, tak povinné konzultace formou zveřejnění dokumentu na webových stránkách.

Vyhodnocení konzultací je součástí závěrečné zprávy RIA a obsahuje rovněž souhrnnou informaci o podnětech, které nebyly zapracovány včetně zdůvodnění.

- **Implementace a vynuocování každé varianty**

Pro každou z navrhovaných variant bude vytvořen plán implementace a vynuování.

Tento plán je rovněž argumentem pro rozhodování o nevhodnější variantě řešení.

4. Návrh řešení

- **Zhodnocení variant a výběr nevhodnějšího řešení**

Obsahuje závěrečné shrnutí a stanovení nevhodnější varianty k řešení definovaného problému.

Odráží všechny zjištěné skutečnosti v průběhu zpracovávání RIA.

Vybraná varianta bude rozpracována do návrhu právního předpisu.

Varianta, která byla rozpracována do návrhu právního předpisu, vždy obsahuje vyčíslení předpokládaného finančního dopadu na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty včetně způsobu jejich pokrytí.

- **Přezkum účinnosti**

Stanovení měřítek a indikátorů, podle kterých bude dále posuzováno, že navrhované řešení je účinné a splňuje stanovené cíle včetně termínu přezkoumání a případně stanovení konce účinnosti právního předpisu.

- **Kontakty**

Uvedeny budou kontaktní údaje na zaměstnance, který zpracoval závěrečnou zprávu RIA a který bude kontaktní osobou pro případné připomínky a dotazy.

6. PROCESNÍ PRAVIDLA PRO PROVÁDĚNÍ RIA

6.1. Institucionální zabezpečení

Legislativní pravidla vlády

Legislativní pravidla vlády jsou základním dokumentem pro přípravu právních předpisů na úrovni ústřední státní správy. Legislativní pravidla vlády ukládají povinnost postupovat v souladu s těmito obecnými zásadami a závěrečnou zprávu RIA přiložit k návrhu právního předpisu jako součást důvodové zprávy/ odůvodnění.

Ústřední správní úřady (dále je „úřady“)

Úřady jsou odpovědné za provádění RIA a kvalitu zpracování závěrečné zprávy RIA. Práce na vyhodnocení dopadů podle Obecných zásad jsou započaty již ve fázi, kdy daný úřad uvažuje o řešení vzniklého problému, tzn., že vyhodnocení dopadů vždy předchází vytvoření paragrafového znění návrhu právního předpisu. Právní předpis je vždy zpracováván až na základě RIA a v souladu se závěry RIA.

Nikdy nesmí být zpracován návrh právního předpisu dříve než RIA.

Pro zpracování RIA se použije metodika uvedená v **části II. Metodika RIA** s tím, že musí být dodrženy povinné obsahové náležitosti malé a velké RIA. Způsob organizačního zabezpečení RIA je plně v kompetenci jednotlivých úřadů.

Úřady jsou povinny zajistit, že návrh právního předpisu a závěrečná zpráva z RIA jsou v souladu. Hodnocení dopadů je z tohoto důvodu průběžně doplňováno a aktualizováno. Jedná se zejména o případy, kdy dojde na základě výsledků připomínkového řízení nebo stanoviska Legislativní rady vlády ke změnám v návrhu právního předpisu, které mají vliv na provedené hodnocení dopadů. Cílem tohoto postupu je zajistit, aby vláda měla k dispozici kompletní podklad pro své rozhodnutí.

Úřady jsou povinny rovněž zajistit shodu vládního návrhu zákona a vyhodnocení dopadů před odesláním návrhu zákona k podpisu předsedovi vlády.

Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu (dále jen „grémium“)¹⁰

Grémium je mezirezortní orgán zajímající stanoviska k legislativním návrhům z hlediska hodnocení jejich dopadu, včetně způsobované byrokratické zátěže.

Grémium zaujímá stanoviska k návrhům právních předpisů, které jsou předloženy vládě k projednání. Stanoviska mohou v případě nedostatečného vyhodnocení dopadů obsahovat doporučení pro vládu vrátit předkládaný materiál k přepracování předkladateli.

6.2. Konzultace

Konzultace s dotčenými stranami jsou základem RIA. Metoda RIA předpokládá, že není možné odhadnout veškeré možné dopady navrhované regulace od „stolu“. Široké konzultace s odbornou veřejností jsou rovněž v souladu se zásadou otevřenosti a transparentnosti procesů ve veřejné správě. V neposlední řadě zprůhlednění procesů přípravy regulace přispívá k boji proti korupci.

Konzultace by měly napomoci:

- nalézt nové perspektivy nahlížení na problém a identifikovat další možné varianty řešení,
- pomoci nalézt předkladateli právního předpisu rovnováhu mezi protichůdnými zájmy,
- poskytnout nezávislou kontrolu hodnocení možných dopadů provedených úřadem, který RIA zpracovává,
- zmírnit riziko nepředvídaných důsledků,
- zvýšit porozumění návrhu a lepší připravenost dotčených subjektů na implementaci právního předpisu.

Konzultace jsou povinnou součástí RIA.

6.2.1. Vytipování konzultovaných subjektů

Základem pro vytipování konzultovaných subjektů je identifikace těch skupin podnikatelů a osob, na které bude mít navrhovaná regulace přímý či nepřímý dopad. S těmito subjekty nebo jejich zástupci konzultujeme primárně. Mezi konzultované subjekty musí patřit i další orgány veřejné správy, profesní organizace, pokud se jich daná problematika týká, a nevládní organizace zabývající se předmětnou problematikou. K dalším konzultovaným

¹⁰ Činnost grémia bude upravena statutem a jednacím řádem Grémia.

subjektům patří zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů, podnětné postřehy mohou poskytnout zástupci vědeckých a akademických kruhů. Cílem konzultací není oslovit všechny dotčené subjekty, ale alespoň zástupce subjektů, na které má regulace dopad.

Seznam organizací, které vyjádřily ochotu se podílet na konzultacích, je součástí **databáze DataKO**, která je začleněna v systému elektronické knihovny Úřadu vlády ČR. Tato databáze není vyčerpávající a bude průběžně doplňována a aktualizována. DataKO je pouze možným, nikoliv jediným zdrojem, který mohou zpracovatelé právních předpisů používat.¹¹

6.2.2. Způsob a formy konzultací

V průběhu zpracovávání malé i velké RIA se provádí konzultace. Způsob jejich provedení je v kompetenci předkladatele. Konzultace při identifikaci problému napomohou problému správně popsat a zjistit jeho palčivost. Konzultace v průběhu vytipování variant řešení jsou nezbytné pro nalezení co možná největšího počtu alternativ. Při vyhodnocování dopadů navrhovaných řešení pak konzultace pomohou získat relevantní data.

Pouze v případě velké RIA je nutné vždy provést závěrečné veřejné konzultace, které spočívají ve zveřejnění dokumentu ke konzultacím na webových stránkách po dobu minimálně 4 týdnů. V této době má široká veřejnost možnost vyjádřit se k hodnocení dopadů. Výsledek této veřejné konzultace musí být promítnut do zpracované RIA¹².

Výsledkem konzultací by měla být souhrnná informace o konzultovaných stranách, včetně jejich zásadních věcných připomínek a podnětů a souhrnné informace o jejich zapracování.

Je nezbytné, aby konzultované subjekty dostaly ke konzultacím kvalitní dokument - písemné podklady obsahující přesně definované problémy a otázky, o kterých by mělo být diskutováno, cíleně připravené pro konkrétní konzultované skupiny/osoby. V případě písemných konzultací je třeba jasně stanovit lhůtu pro dodání odpovědí, která musí být dostatečně dlouhá, aby konzultované subjekty měly dostatek času pro jejich zpracování.

6.2.3. Připomínkové řízení

Připomínkové řízení lze pro účely RIA považovat za zvláštní formu konzultací. V souladu s Legislativními pravidly vlády je připomínkové řízení veřejné. Veřejné připomínkové řízení umožňuje nejen orgánům veřejné správy, ale i široké odborné i laické veřejnosti vyjádřit se ke konečnému návrhu právního předpisu a provedené RIA, případně upozornit na nesoulad mezi návrhem právního předpisu a závěrečnou zprávou RIA. Tento postup platí pro všechny návrhy právních předpisů bez ohledu na to, zda byla prováděna malá či velká RIA.

Pokud dojde na základě výsledků připomínkového řízení v návrhu právního předpisu ke změnám, které mají vliv na provedené hodnocení dopadů, je nutné toto hodnocení dopadů doplnit a upravit z důvodu zajištění komplexního a relevantního podkladu pro rozhodování vlády.

¹¹ Dále je možné využít seznamy občanských sdružení a organizací dostupných na stránkách Ministerstva vnitra (<http://www.mvcr.cz/rady/sdruzeni/index.html>), či databáze neziskových organizací na Portálu veřejné správy

(<http://www.evidencenno.portal.gov.cz/EvidenceNNOV10001/DesignPages/SeznamNNO.aspx>)

¹² Tyto konzultace probíhají ještě před zahájením prací na přípravě návrhu právního předpisu.

6.3. Zdroje dat

Získávání dat je pro RIA často jedním z nejnáročnějších úkolů, jelikož relevantní data pro vyhodnocení problému a následující analýzu nejsou často k dispozici.

Nejprve je nutné se vždy přesvědčit, zda nemá k dispozici potřebná data Český statistický úřad. Dále je možné získat data od institucí, které se daným problémem zabývají. Tato data je nutné ověřit z důvodu zajištění jejich relevantnosti a validity.

Další postupy pro získání relevantních dat:

- výsledky průzkumů,
- metody odhadu,
- spolupráce s odborníky, atd.

Z pohledu získávání relevantních dat jsou zásadní konzultace, které jsou vedeny s dotčenými subjekty, kdy má zpracovatel RIA možnost získat data přímo od těchto subjektů, nebo závěry z analýz a studií, které si tyto subjekty vytvořily pro vlastní potřebu.

Za relevantní data mohou být považovány údaje z minulých let, ale i ty je dobré prověřit z jiných zdrojů.

Zpracovatel RIA má rovněž možnost podle svých zdrojů realizovat vlastní šetření/výzkum pro získání dat.

II. METODIKA PRO HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

Tato část se použije pro provádění malé i velké RIA s tím, že při jejím zpracování se vychází ze stanoveného obsahu malé a velké RIA uvedeného **v části I. Procesní pravidla**. Na odlišnosti je poukazováno rovněž v textu.

1. NÁZEV

Uvedte název právního předpisu, pro účely kterého se RIA předkládá.

2. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

Popište co nejpřesněji problém, který má být řešen a cíle, kterých by mělo být dosaženo. Zhodnoťte rovněž rizika, která hrozí v případě neřešení problému.

2.1. Definice problému

Popište stávající situaci a zhodnoťte ji tak, aby bylo zřejmé, kde je problém, který vyžaduje zásah na úrovni vlády/ústředního správního úřadu. Snažte se být co nejkonkrétnější, využívejte empirická data, závěry analýz. Vymezte rozsah problému. Je nutné vyjádřit pravděpodobnost výskytu nějaké problémové situace a důsledky, které její výskyt přinese. Dále je třeba zmínit, zda jde o problém jednorázový nebo opakující se. V maximální možné míře je nutné uvedená tvrzení podpořit důkazy, jako například analýzou stávajících zkušeností, zprávami odborníků a vědeckých týmů, apod.

2.2. Identifikace dotčených skupin

Popište, koho se uvedený problém týká, tj. jakých skupin osob, podnikatelů, sektorů ekonomiky apod., a na které z těchto skupin či oblastí bude mít navrhané řešení dopad. Toto vymezení bude dále podle navržených variant řešení problému rozšiřováno.

2.3. Popis cílového stavu

Popište jasně, srozumitelně a co možná nejpřesněji stav, ke kterému by mělo vést řešení problému. Nutné je popsat skutečnou podstatu řešení, nikoli vyjmenovat paragrafy zákonů, které je třeba naplnit. Nelze zaměňovat cíle (důsledky) s nástroji pro jejich dosažení. V žádném případě není možné, abychom definicí cílového stavu již předurčovali způsob řešení.

Pokud je to možné, vyjádřete cílový stav pomocí kvantifikovatelných ukazatelů. Doporučujeme uplatnit pravidlo SMART, tzn., že cíle mají být konkrétní (specific), měřitelné (measurable), akceptovatelné (accepted), realistické (realistic) a vázané na konkrétní termín (time-dependent).

Při stanovování cílů je nutné rozlišovat cíle obecné, konkrétní a operativní, které jsou hierarchicky uspořádané. Obecné cíle se vztahují k politice, strategii prosazované v dané oblasti. Dosažení takových cílů je vždy závislé i na jiných činnostech a předpokladech, než kterých má být dosaženo připravovanou regulací. Příklad: Rozvoj podnikatelského prostředí.

Konkrétní cíle mají již bezprostřední vazbu na připravovanou regulaci. Příklad: Zjednodušení vstupu do podnikání.

Operativní cíle jsou pak vyjádřeny z hlediska výstupů, které by v důsledku naší aktivity měly být splněny. Příklad: Vytvoření centrálních registračních míst.

2.4. Popis existující regulace/vládní politiky pro danou oblast

Je nutné zasadit problematiku do určitého kontextu. Proto je důležité zmínit, zda pro oblast, do které daný problém spadá, existuje vládní politika (koncepce, strategie, národní program), popř. existuje-li již pro danou oblast nějaká regulace. Pakliže se existující regulace věnuje i řešení daného problému, je třeba uvést pravděpodobné příčiny vzniku problému navzdory existující regulaci. Existující regulaci je třeba popsat věcně, stručně a srozumitelně, nikoliv uvést pouze soupis příslušných paragrafů. Dále je třeba uvést, která/é instituce je/ jsou odpovědná/é za naplňování příslušné vládní politiky či vynucování příslušné regulace.

V případě neefektivnosti existující regulace je vhodné uvést důvod této neefektivnosti. Neefektivnost regulace může být způsobena tzv. neefektivností právního předpisu, kdy příslušná právní regulace existuje, avšak fakticky není dostatečně prosazována či vynucována.

Pokud existuje nadnárodní politika či regulace pro danou oblast, je nutné ji zmínit a stručně charakterizovat.

2.5. Zhodnocení rizika

Existence problému ještě neznamená, že je třeba podniknout opatření, tím spíše na úrovni státní správy. Některé problémy mohou být spíše teoretické povahy a s nízkou pravděpodobností výskytu. Proto musí být hned v úvodní části dostatečně zdůvodněno, proč je pro řešení problému třeba zásahu státu a je-li to reálný problém. Nejpádňějšími důvody pro zásah státu jsou ohrožení zdraví či bezpečnosti osob nebo hrozba vzniku škod na životním prostředí. Zásah státu může být rovněž zdůvodněn dlouhotrvajícím „tržním selháním“ vzniklým např. nedostatečným nebo nevyváženým přístupem některých účastníků trhu k informacím, nedostatkem konkurence na trhu nebo vedlejšími účinky/externalitami. Zásah státu může být zdůvodněn také potřebou zajistit „veřejné blaho/veřejný statek“, který nemohou zajistit sami jednotlivci.

3. VÝBĚR VARIANT ŘEŠENÍ

Pokud jste již stanovili cíle, kterých byste chtěli dosáhnout, soustřeďte se dále na cesty, které k nim povedou. Snažte se hledat nejrůznější možnosti, jak jich dosáhnout.

Vždy musí být stanoveny minimálně 2 varianty.

Jako jednu z možných variant řešení uvažujte i tzv. nulovou variantu, tzn. nedělat nic. V případě, že právní předpis vyšší právní síly (zákon, právní akt ES/EU, přijetí mezinárodního závazku apod.) stanoví, že zásah je nutný, a tudíž není možné uplatnit nulovou variantu, použijte nulovou variantu pouze jako základ pro srovnání dopadů jiných variant.

Varianty řešení se samozřejmě vždy odvíjí od charakteru problému. V případě, že právní předpis vyšší právní síly již určuje podstatu i formu připravované regulace, zvažte alespoň různé formy implementace nebo vynucování takové regulace.

V případě, že se jedná o návrh právního předpisu, který pouze implementuje právní akty ES/EU a tyto akty neumožňují žádné odchýlení, zpracovává se v rámci hodnocení dopadů pouze jedna varianta.

Při hledání možností implementace navrhovaného řešení do našeho právního řádu posuzujte i to, zda je vhodnější přijmout samostatný zákon, nebo zda novelizovat související zákony.

Jednotlivé varianty dále popište tak, aby bylo jasné, jakým způsobem vedou k danému cíli. V této fázi je nutné provést konzultace s jednotlivými dotčenými subjekty, abychom získali maximum informací o dopadech navrhovaných variant, nechtěných a neočekávaných dopadech, rizicích spojených s implementací a vynucováním a nákladech na přizpůsobení se regulaci ze strany dotčených subjektů. Z toho vyplývá, že varianty se nesoustřeďují pouze na obsah řešení, ale také na způsob implementace a vynucování.

V rámci podpory rozvoje eGovernmentu se snažte při hledání způsobů řešení, jejich implementaci a vynucování v maximální možné míře využívat možnosti informačních a komunikačních technologií.

Přizpůsobení se regulaci a její vynucování

- Pokud zvažujete postih za neplnění povinností vyplývajících z regulace, srovnávejte je s náklady na jejich splnění. Náklady na přizpůsobení se regulaci by neměly být vyšší než případný postih za nepřizpůsobení.
- Náklady na přizpůsobení a způsob vynucování přímo souvisí s plněním stanovených cílů.
- Pokud zvažujete různé způsoby, jakými by mělo být dosaženo cílů, usilujte vždy o minimalizaci administrativních nákladů/zátěže. Vždy zvažte zda je pro účely vynucování navrhovaného řešení nutné vytvářet novou kompetenci některého ze subjektů veřejné správy nebo lze řešit věc jiným méně administrativně náročným způsobem.
- V případě nákladů zvažte současně možnosti jejich kompenzace např. formou zvýšení poplatků, získání prostředků z jiných zdrojů.

Nikdy nesmíte zapomenout na posouzení možnosti řešit problém jinou formou než přijetím právního regulací. *Příklad:* Využití informačních kampaní, spoluregulace, samoregulace, stanovení standardů kvality. Další podrobnosti k výběru alternativ jsou uvedeny v **Příloze Č.1**.

Posuzovány mohou být rovněž varianty, které se liší zdánlivě pouze v detailech. *Příklad:* stanovení data účinnosti, osvobození malých podniků o nějaké povinnosti, zúžení rozsahu návrhu nebo různé způsoby realizace navrhovaných požadavků.

V této fázi je nutné rovněž posoudit rizika, která jsou spojena s implementací navržených variant. *Příklad:* Pokud je námi navrhované řešení převážně založeno na využití nějakého softwarového nástroje, je třeba brát v úvahu, zda tento systém již existuje. Pokud ne, je

nutné vzít v potaz, zda existuje firma, která je schopna ho ve stanoveném čase a dodržení námi stanovených požadavků dodat.

Závěrem této části hodnocení dopadů je vyřazení variant, které na základě jejich podrobného popisu nevedou zjevně ke stanoveným cílům. Varianty vedoucí ke stanovenému cíli pouze částečně se nevyřazují. Příklad: Úspora 15 miliard namísto 20 za vynaložení nižších nákladů.

4. VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ

V průběhu vyhodnocování nákladů a přínosů se soustřeďte na vymezení dotčených subjektů, identifikaci nákladů a přínosů a v závěru na jejich vyhodnocení.

Tato část hodnocení dopadů je nejvýznamnější z pohledu důkazů, které budeme mít v závěru pro své doporučení o nejvhodnější variantě řešení problému. Hodnotíme všechny varianty, které jsme v předešlé fázi shledali jako vhodné pro řešení problému a vedoucí ke stanoveným cílům.

Mělo by platit pravidlo, že řešení by mělo být přijato pouze v případě, že přínosy převyšují náklady.

Podrobnost analýzy je závislá na tom, zda se jedná o malou či velkou RIA. Obsah analýzy vyházeje ze struktury stanovené v části **I. Procesní pravidla**.

Malá RIA je zaměřena na identifikaci nákladů a přínosů. Pokud mohou být peněžně nebo alespoň číselně vyjádřeny, musí zde být toto uvedeno (např. náklady v Kč, redukce o x %, počet zachráněných životů)¹³. Při posuzování nákladů a přínosů je vždy nutné brát v úvahu **princip přiměřenosti**.

Velká RIA by měla být založena na kvantifikaci nákladů a přínosů. Analýza je ve srovnání s malou RIA maximálně podrobná a je zde zpravidla využito více metod vyhodnocování dopadů posuzovaných variant.

V průběhu všech částí této fáze analýzy provádějte konzultace, které pomohou identifikovat dotčené subjekty a dopady. Díky konzultacím máte možnost získat data, která jsou jinak nedostupná, a v rámci analýzy dospět skutečně k relevantním výsledkům.

4.1. Vymezení skupin a oblastí dotčených regulací

Dopady navrhovaných řešení by měly být vyhodnoceny jak z hlediska celé společnosti, tak i z hlediska jednotlivých společenských skupin, sektorů ekonomiky, firem podle velikosti, orgánů státní správy a samosprávy apod. Proto je nutné před započítáním samotné analýzy identifikovat skupiny a oblasti, na které bude mít navrhované řešení dopad.

¹³ Existuje řada technik pro kvantifikaci zdánlivě „nekvantifikovatelných“ nákladů. Poměrně propracovaná metodologie existuje např. v oblasti dopadů na životní prostředí (tzv. Environment Impact Analysis). Ke kvantifikaci může sloužit také šetření mezi spotřebiteli na téma „kolik byste byl ochoten zaplatit, kdyby...“.

Vymezte vždy všechny skupiny, na které mohou mít jednotlivé varianty nějaký vliv. Pokud si nejste jisti, zda by se navrhované řešení mohlo nějaké skupiny dotknout, využijte konzultace, které vám pomohou ověřit, zda se jedná o dotčené skupiny.

Pro vymezení dotčených skupin a oblastí můžete využít příklady uvedené v **Tabulce č. 1**. Tento přehled není samozřejmě vyčerpávající, proto ho považujte pouze za vodítko pro hledání dalších potenciálních příjemců navrhovaného řešení.

Tabulka č. 1: Příklady oblastí a skupin, které by měly být brány v úvahu při vyhodnocování dopadů regulace

Oblasti	Skupiny
<ul style="list-style-type: none">▪ trh práce▪ věda a výzkum▪ cestovní ruch▪ kultura▪ vzdělání▪ bezpečnost obyvatel▪ udržitelný rozvoj▪ životní prostředí a jeho ochrana▪ ochrana lidského zdraví▪ mezinárodní závazky▪ dodržování Listiny základních práv a svobod▪ ochrana osobních údajů▪ spravedlnost▪ regionální rozvoj	<ul style="list-style-type: none">▪ podniky (podle velikosti a sektoru/odvětví)▪ spotřebitelé▪ zaměstnanci▪ nezaměstnaní▪ sociálně slabí▪ osoby se zdravotním postižením▪ národnostní menšiny▪ děti a mládež▪ studenti (bez rozdílu věku)▪ senioři▪ ženy (rovnost pohlaví)▪ rodiny s nezaopatřenými dětmi▪ osoby, které ošetřují▪ orgány státní správy▪ orgány samosprávy▪ nevládní a neziskové organizace▪ občanská a zájmová sdružení▪ média

Při identifikaci dotčených subjektů vždy dodržujte níže uvedená pravidla:

- identifikováni musí být jak ti, co návrhem „získávají“, tak ti, co návrhem „ztrácí“,
- rozlišujte, zda se jedná o přímý dopad nebo nepřímý. *Příklad: návrh jehož cílem je snížit emise, má přímý vliv na ty, kteří je produkují, a z dlouhodobého pohledu nepřímý vliv na zdraví obyvatel,*
- vymezte dotčené skupiny pro všechny posuzované varianty, pamatujte, že v rámci různých variant může být distribuce dopadů mezi jednotlivé dotčené skupiny různá,
- využijte konzultace pro identifikaci dotčených skupin, pomohou vám najít ty, které mohou být pravděpodobně dotčené vaším návrhem.

4.2. Identifikace nákladů a přínosů

Při hledání nákladů a přínosů jednotlivých variant pamatujte na následující:

- náklady a přínosy musí být popsány u všech variant včetně varianty „nedělat nic“,

- hloubka analýzy závisí na tom, zda se jedná o malou či velkou RIA, nicméně v rámci jednoho hodnocení dopadů je nutné se zabývat všemi variantami stejně podrobně aniž bychom jednu variantu již v této fázi upřednostňovali,
- náklady a přínosy se posuzují vždy na základě kvalifikovaného odhadu fungování navrhovaného řešení ve vztahu k současné situaci,
- v případě kvantifikace dopadů používejte peněžní vyjádření zohledňující inflaci,
- při posuzování nákladů nezapomeňte vzít v úvahu i související právní předpisy, které mají na řešení problém vliv,
- zvažujte rizika spojená s implementací a jak ovlivňují výši nákladů a přínosů,
- užitečnou metodou pro určení dopadů je vytvoření kauzálního modelu,
- všechny náklady a přínosy pečlivě evidujte, abyste je nezapomněli začlenit do závěrečné zprávy RIA.

4.3. Náklady

V této části je nutné posoudit všechny náklady, které vznikají jednotlivým dotčeným skupinám v případě všech variant. Nejprve se vždy zaměřte na vyčíslení nákladů pro jednotlivé skupiny, které potom budete agregovat. Pro přehlednost se doporučuje zpracovat tabulku, která bude sledovat vývoj nákladů v čase.

Při hodnocení nákladů dbejte na to, abyste nezapočítávali některé náklady vícekrát.
Příklad: Podnik může své zvýšené náklady promítnout do ceny zboží či služby.

Náklady je třeba rozlišit jednak na **přímé** (tedy náklady plynoucí přímo ze splnění povinnosti stanovené daným právním předpisem) a **nepřímé** (náklady vznikající v důsledku vynaložení přímých nákladů, většinou třetím stranám). *Příklad:* Náklady na nákup zařízení splňující vyhláškou stanovené standardy jsou náklady přímými. Uzavření podniku a ztráta pracovních příležitostí v regionu v důsledku nerentabilnosti prodeje díky vyšším nákladům na zařízení splňující vyhláškou stanovené standardy jsou náklady nepřímými.

Dále rozlišujte náklady **jednorázové** a **opakující se**.

V této souvislosti nezapomeňte, že je třeba vždy brát v úvahu, že náklady, ale také přínosy, vznikají v různém čase. *Příklad:* Vybudování registrů veřejné správy vyžaduje okamžité náklady, avšak v dlouhodobém horizontu vytváří přínosy v důsledku možnosti sdílení dat.

Pro srovnání nákladů a přínosů, jež vznikají v různém čase, se používá metoda diskontování. Celkovou hodnotu diskontovaných nákladů a přínosů nazýváme čistá současná hodnota.

Pro výpočet čisté současné hodnoty využijte tento vzorec:

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t},$$

kde NPV je čistá současná hodnota
 B_t přínosy v roce t

C_t náklady v roce t
 n celková doba trvání projektu
 r diskontní míra

Pro čistou současnou hodnotu pro velmi dlouhé (nekonečné) období použijeme tento vzorec:

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} + \frac{(B_T - C_T)/(r_T - g_T)}{(1+r)^t}$$

kde

B_t přínosy v roce t
 C_t náklady v roce t
 r_T diskontní míra v období po n
 g_T růst B_t a C_t ve všech obdobích po n

Příklady výpočtu čisté současné hodnoty naleznete na <http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/index.html>.

Náklady se snažte normalizovat na roční náklady tak, aby bylo možno náklady sečíst, vyčíslit tak celkové náklady a porovnat jednotlivé varianty.

Příklady nákladů¹⁴

Veřejná správa

- náklady na zaměstnance (zejména mzdové náklady a jiné odměny)
- dodatečné investiční náklady (budovy, nákup IT apod.)
- další náklady (na cestování, ubytování, apod.)
- náklady na vynucování (kontrola, administrativa)
- náklady na výkon veřejné správy včetně nákladů na výkon státní správy v přenesené působnosti¹⁵

Podnikatelé

- náklady plynoucí ze zavedení (nebo posílení) některé z následujících povinností
 - informační povinnost¹⁶,
 - poplatková povinnost,
 - ohlašovací povinnost,
 - povinnost zaručit/evidovat/zřídit/provozovat XY.
- zvýšení ceny vstupů (vč. nákladů práce)

¹⁴ Pro jednotlivé druhy nákladů jsou průběžně zpracovávány metodiky, které jsou zveřejňovány na webových stránkách <http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/index.html>.

¹⁵ Výpočet nákladů na výkon veřejné správy je nutno provést podle Metodiky pro stanovení plánovaných nákladů na výkon veřejné správy, která je zveřejněna <http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/index.html>.

¹⁶ Pro vyčíslení nákladů vyplývajících ze splnění informační povinnosti použijte standardní nákladový model. Metodika pro určování velikosti a původu administrativní zátěže podnikatelů verze 1.2 je zveřejněna na <http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/index.html>.

- náklady na změny ve výrobě, dopravě, marketingu (nákup nových výrobních technologií, zařízení, noví zaměstnanci, apod.)
- změny dodavatelských zdrojů
- zpoždění při zavádění nových výrobků na trh,
- omezení dostupnosti výrobků či služeb (např. zvýšení věkové hranice, vázaný prodej apod.),
- náklady obětované příležitosti,
- vzniklá či zvýšená rizika.

Spotřebitelé

- zvýšení cen za zboží, služby a kapitál
- snížený užitek (kvalita, výběr, riziko) ze zboží a služeb
- zpoždění při zavádění nových výrobků na trh
- omezení dostupnosti výrobků či služeb (např. zvýšení věkové hranice, vázaný prodej apod.)
- ztížení či zdražení reklamací

Náklady pro společnost

- snížení hospodářského růstu
- omezení hospodářské soutěže¹⁷
- vliv na hospodářskou soutěž
- zvýšení nezaměstnanosti
- zhoršení životního prostředí
- zhoršení sociální rovnosti
- znevýhodnění některé sociální skupiny
- snížení úrovně bezpečnosti práce

4.4. Přínosy

Náklady, které jsme identifikovali a kvantifikovali v předešlé kapitole, by měly být vždy spojeny s nějakým přínosem. Opět platí, že vyhodnocujeme přínosy pro všechny varianty. Přínosy posuzujeme vždy s ohledem na cíl, který jsme si stanovili a sledujeme, jak se tyto přínosy liší u jednotlivých variant.

¹⁷ Dopady na hospodářskou soutěž by měly být vyhodnoceny v souladu s legislativou České republiky i komunitárním právem v oblasti soutěžního práva. Mezi tyto dopady patří zejména:

- vznik nebo posílení dominantního postavení soutěžitelů na relevantním trhu,
- zvýšení (či snížení) počtu soutěžitelů na relevantním trhu,
- vyloučení nebo omezení hospodářské soutěže,
- posílení úrovně hospodářské soutěže.

Posouzení dopadů na hospodářskou soutěž je třeba ještě před ukončením analýzy dopadu regulace konzultovat s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

Posuzujeme užitky **hmatatelné** (dají se ocenit) i **nehmatatelné** (těžko ocenitelné)
Příklad: Nehmatatelným užitekem je ochrana zdraví.

Příklady přínosů

- úspory z rozsahu pro podnikatele
- odstraněná či snížená rizika
- snížení nákladů na podřizování se regulaci pro osoby a podnikatele a snížení administrativních a dalších nákladů pro veřejnou správu
- snížení cen produktů a služeb pramenící z odstranění restrikcí či zvýšení hospodářské soutěže
- zvýšení kvality produktů a služeb
- rozšíření sortimentu produktů a služeb
- snížení úrazů, výskytů nemocí, apod. (a z toho plynoucí úspory výdajů na zdravotnictví)
- zlepšení kvality životního prostředí
- zvýšení informovanosti osob, spotřebitelů, podnikatelů či orgánů veřejné správy
- flexibilita pracovně-právních vztahů
- zkrácení délky soudních sporů
- růst zaměstnanosti
- hospodářský růst
- růst produktivity práce
- sociální spravedlnost

4.5. Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Existuje množství kvalitativních a kvantitativních metod pro vyhodnocování nákladů a užitků. Pro porovnání a vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant, které jste identifikovali, byste měli vždy využít alespoň jednu z kvalitativních nebo kvantitativních metod.

Jako základní analýza by měla být provedena analýza nákladů a přínosů nebo analýza nákladové efektivity případně multikriteriální analýza a analýza rizik.

Existují různé varianty těchto metod a ve vhodných případech je lze použít. Jako příklady můžeme uvést hodnocení nákladů, rizikové hodnocení rizika (risk-risk assessment) atd.

Je možné používat také techniky pro hodnocení změn v rizicích vzniku událostí. To je nesmírně užitečné a skutečně nezbytné při posuzování mnohých dopadů na životní prostředí nebo na zdraví. Mnohé politiky budou například usilovat o omezení rizika choroby nebo smrti. Těžko lze přiřazovat peněžní hodnotu životům nebo životům jiných osob. Z tohoto důvodu se používá změna rizik, zatímco nikdo by nevyměnil svůj život za určitou sumu peněz, většina lidí bude ochotna volit mezi bezpečnostním zařízením za odlišné ceny, která nabízejí různou úroveň bezpečnosti nebo mezi různými způsoby přecházení silnice ve srovnání s úsporou času. Můžete proto určit hodnotu, kterou lidé přiřazují malým změnám rizika.

V případě, že jsou dopady variant vyjádřeny jak kvalitativně, tak kvantitativně, včetně peněžního vyjádření, doporučuje se zpracovat multikriteriální analýzu. S pomocí této metody je možné porovnávat náklady a přínosy vyjádřené v různých formách.

Metody porovnávání dopadů jsou uvedeny v **Příloze č. 2**, praktické příklady a způsoby výpočtu naleznete na <http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/index.html>.

Snažte se shrnout dopady každé varianty podle konkrétní oblasti dopadu (ekonomické, sociální a environmentální) nebo podle dílčích dopadů. Jejich příklady jsou uvedeny níže.

Ekonomické dopady

Orgány veřejné správy

Dopady na státní rozpočet nebo na ostatní veřejné rozpočty

Požadavek na vytvoření nového úřadu či instituce případě jejich restrukturalizace

Změna výdajů v důsledku zabezpečování nových činností

Konkurenceschopnost

Dopad na konkurenční postavení firem na trhu v rámci ČR

Dopad na konkurenční postavení firem na trhu EU

Segmentace trhu

Vznik monopolů

Provozní náklady a dopady na způsob řízení společností

Dopady na ceny vstupů

Podmínky vstupu na trh

Náklady na přizpůsobení se regulaci

Administrativní zátěž podniků/podnikatelů

Dotčení vlastnických práv

Inovace a výzkum

Spotřebitelé a domácnosti

Dopady na kvalitu a dostupnost zboží a služeb

Dopady na ceny pro spotřebitele v důsledku nákladů firem

Informovanost a ochrana spotřebitelů

Dopady na některé sektory nebo regiony

Dopady na zaměstnanost

Makroekonomické prostředí

Hospodářský růst

Inflace

Podmínky pro investice

Sociální dopady

Zaměstnanost a trh práce

Bezpečnost a ochrana zdraví při práci
Ochrana zdraví
Sociální začlenění nebo vyloučení některých skupin
Rovné zacházení a diskriminace
Sladění rodinného a pracovního života
Celkové sociální poměry jednotlivců a rodin
Ochrana osobních údajů
Participace na rozhodování zástupců veřejné správy
Přístup k informacím
Bezpečnost obyvatel, kriminalita, terorismus

Environmentální dopady

Kvalita ovzduší
Kvalita vody
Kvality půdy a zábor
Obnovitelné zdroje
Produkce odpadů a nakládání s odpady
Způsoby využívání energie
Pravděpodobnost vzniku přírodních katastrof či jiných rizik v oblasti životního prostředí

V souhrnu by dopady neměly být agregované. Negativní a pozitivní dopady by měly být uvedeny ve vzájemné souvislosti vedle sebe a rozlišeny rovněž z časového hlediska (jednorázové a opakující se).

V některých případech lze vyhodnocovat čisté dopady podle oblasti dopadu a případně uvést hodnocení celkového čistého dopadu¹⁸ každé z variant. V tomto případě musíte dát pozor, aby nedošlo ke špatné interpretaci. Zpracovatel RIA musí dbát na to, aby zamezil dojmu, že dopady jsou nulové nebo nízké, když se ve skutečnosti navzájem kompletně vrušily významné pozitivní a negativní dopady téhož typu.

Nejvhodnější je zpracovat tabulku, kde budou jednotlivé varianty vyhodnoceny podle ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů.

5. IMPLEMENTACE, VYNUCOVÁNÍ, PŘEZKUM

Tato část je zpracovávána v případě malé RIA pouze pro vybranou variantu. V případě velké RIA jako součást vyhodnocování dopadů každé z posuzovaných variant.

¹⁸ Čistý dopad se vypočítá jako přínos minus náklad.

5.1. Implementace

Je třeba popsat způsoby implementace vybrané varianty nebo všech posuzovaných variant, zejména je nutné:

- určit orgán veřejné správy, který bude odpovědný za implementaci regulace,
- uvést činnosti, které budou regulované subjekty nuceny provádět v důsledku implementace regulace, jako poskytování dodatečných informací, vyplňování formulářů atd.,
- uvést výčet všech orgánů veřejné správy, které budou hrát úlohu při zavádění a vynuovení regulace (včetně potřebných zdrojů),
- popsat jaké budou třeba informace pro administraci řešení a zda již mají některé orgány tyto informace k dispozici – případně návrhy na optimalizaci získávání takových informací (přidání „kolonky“ do existujících formulářů, vyžádání si informací od jiného orgánu veřejné správy apod.) Vždy posuzujeme, zda je možné využít informačních a komunikačních technologií (ICT) pro získání a nakládání s takovými informacemi,
- určit způsoby poradenství ze strany státu pro regulované subjekty.

Při návrhu implementace jednotlivých variant se vždy snažte minimalizovat administrativní zátěž pro dotčené subjekty, plynoucí z plnění navrhovaných povinností.

Příklad: Nevyžadujte informace, které má jiný subjekt veřejné správy k dispozici.

Ve všech případech musí být rovněž vyčísleny náklady implementace a stanoven způsob jejich zajištění.

5.2. Vynuovení

Regulace si většinou klade za cíl stanovit pravidla nebo změnit určitým způsobem chování lidí, podnikatelů apod. Je však evidentní, že ne všichni se regulaci podřídí dobrovolně. Proto je třeba vytvořit procesy, které napomohou vynuovení dané regulace, včetně sankcí za její nedodržení. Tyto postupy a sankce musí vycházet ze zákona a musí být jasně a srozumitelně definovány.

U návrhů nových právních norem by tato část měla obsahovat:

- popis mechanismů pro zajištění dodržování právního předpisu ze strany regulovaných subjektů (včetně trestního stíhání, pokutování, opatření k nápravě, licencování, registrace či jiná schválení příslušným orgány veřejné správy, apod.),
- popis nástrojů pro odhalování porušení pravidel stanovených právním předpisem (např. inspekční a monitorovací mechanismy),
- popis trestů za porušení pravidel stanovených právním předpisem (pokuty, odnětí svobody apod.).

U návrhů úprav existujících právních předpisů postačí popis případných změn, které nastanou v oblasti vynuovení stávajícího právního předpisu po schválení úprav.

Vždy je nutné vyčíslit náklady veřejné správy spojené s vynucováním a zajistit zdroje financování.

5.3. Přezkum účinnosti regulace

Žádný, byť sebelépe připravený právní předpis, není dokonalý. Zároveň se stále rychleji mění podmínky na trhu, rozvíjí se technologie atd. Z těchto důvodů je nezbytné po určitém čase každý existující právní předpis podrobit přezkumu z hlediska platnosti a naplňování daných cílů. Je třeba stanovit lhůtu od nabytí účinnosti právního předpisu, ve které musí být právní předpis přezkoumán z následujících hledisek.

- Existuje stále problém, kvůli kterému byl právní předpis vytvořen?
- Plní právní předpis stanovené cíle?
- Jsou splněny předpokládané dopady? Vyskytly se neočekávané problémy a dopady?
- Je stále potřeba řešit daný problém? Je stále problém řešen odpovídajícím způsobem? Plyne z dosavadních zkušeností možnost ke zlepšení způsobu řešení problému?

Takové vyhodnocení účinnosti právního předpisu musí být vždy prováděno ve spolupráci s dotčenými subjekty. Výsledkem přezkumu pak může být, prokáže-li neplnění stanovených cílů, návrh na úpravu či zrušení právního předpisu. V případě následného provádění úpravy právního předpisu nebo návrhu na jeho zrušení se opět provádí RIA.

Extrémním příkladem může být i stanovení data konce účinnosti právního předpisu (např. zákon pozbývá účinnosti pět let po nabytí účinnosti)¹⁹.

6. STANOVENÍ POŘADÍ VARIANT

Výstupem z procesu hodnocení dopadů by mělo být určení nejvhodnější varianty pro řešení problému. Nicméně v případě rozsáhlých dopadů, je možné předložit závěrečnou zprávu RIA jako samostatný dokument vládě, která rozhodne o nejvhodnějším řešení. V těchto případech bude možné a žádoucí stanovit pořadí variant podle různých kritérií a podle odlišného pořadí na základě různých kritérií výběru.

Jako důležitá pomůcka rozhodovacího procesu musí být výsledky a zvažované varianty ve všech případech prezentovány transparentním a srozumitelným způsobem tak, aby mohly sloužit jako podklad pro politické rozhodnutí o přijetí návrhu právního předpisu či jeho nepřijetí.

Pro zpracování vyhodnocení variant použijte tabulku, která bude rovněž součástí závěrečné zprávy RIA. Příklad jednoduché tabulky:

Varianty	Náklady/	Dopady	Celkem	Suma
----------	----------	--------	--------	------

¹⁹ Tzv. princip „*sunsettingu*“

	přínosy	Sociální	Ekonomické	Environmentální	Implementace		Náklady-přínosy
Varianta A	Náklady						
	Přínosy						
Varianta B	Náklady						
	Přínosy						
Varianta n	Náklady						
	Přínosy						

Přehledný způsob zpracování nákladů a přínosů umožňuje hledat kompromisní řešení mezi dotčenými subjekty a/nebo dopady na sociální, ekonomickou a environmentální sféru.

Nejvhodnější řešení musí být přijímáno na principu udržitelného rozvoje, tzn. že žádná sféra - ekonomická, sociální, environmentální nesmí být upřednostňována na úkor jiné.

Příklad: Typickým příkladem je podpora podnikatelského prostředí a hospodářského růstu versus negativní dopady na životní prostředí. Rozhodně není nejvhodnější variantou řešení, které upřednostní pouze podnikatele a tím způsobí nevratné poškození životního prostředí nebo naopak důsledná ochrana životního prostředí, které nepřiměřeně zatěžuje podnikatele a brzdí hospodářský růst. Vždy je třeba balancovat mezi jednotlivými sférami aniž bychom jednu upřednostňovali.

7. KONTAKTY A PROHLÁŠENÍ O SCHVÁLENÍ RIA

Uvedeme kontaktní údaje na osobu, která hodnocení dopadů zpracovala. Uvedeme:

- Jméno a příjmení
- Útvar, ve kterém pracuje
- Telefon, e-mail

8. ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA RIA

Výstupem z celého procesu je závěrečná zpráva, jejím cílem je stručným a srozumitelným způsobem zhodnotit provedenou RIA. Délka závěrečné zprávy a její podrobnost závisí na složitosti problému, hloubce provedených analýz, množství a šíři konzultací atd. Struktura zprávy je shodná s obsahem malé a velké RIA, který je uveden v části I. **Procesní pravidla**, kapitoly 4 a 5. Šablona závěrečné zprávy z malé/velké RIA je uvedena v **Příloze č. 3**.

Závěrečná zpráva RIA je povinnou součástí návrhu právního předpisu. Je začleněna do důvodové zprávy nebo odůvodnění. Ze závěrečné zprávy musí být zřejmé, zda byla provedena malá či velká RIA.

III. PŘÍLOHY

1. ALTERNATIVNÍ FORMY ŘEŠENÍ PROBLÉMU

Alternativy k regulaci	
Druh	Příklady
Daně	Daň z tabákových výrobků
Podpory, dotace	Investiční pobídky
Informační kampaně	Informační kampaň o bezpečnosti silničního provozu
Emisní povolenky	Obchod s emisními povolenkami na CO ₂
Alternativní formy regulace	
Samoregulace – kontrola činnosti samosprávnými organizacemi bez zásahů veřejné správy	Rada pro reklamu
Společná regulace – regulace aktivit společným postupem samosprávných organizací a orgánů veřejné správy	Regulace výkonu advokacie
Regulace založená na výkonech – regulátor stanoví cíle regulace a nechá regulovanou osobu, aby sama stanovila, jak těchto cílů dosáhnout	Nařízení, která stanoví emisní limity pro výrobce automobilů, ale ponechává na výrobcích, jak nejlépe splnit tyto limity
Možnosti alternativního řešení v rámci regulace	
Stát rozhodne o nutnosti regulovat, formuluje pouze cíl a zavede příslušné opatření s tím, že ponechává několik alternativ pro implementaci příslušného opatření	Rámcová směrnice EU

2. METODY POROVNÁVÁNÍ DOPADŮ

Analýza nákladů a přínosů

Tato metoda se zaměřuje na určování a vyhodnocování předpokládaných ekonomických, environmentálních a sociálních přínosů a nákladů navrhovaných řešení. Návrh řešení může být přijat pouze tehdy, jestliže lze očekávat kladné čisté přínosy.

Výhody

- Zohledňuje všechny (negativní i pozitivní) dopady navrhovaných variant
- Umožňuje srovnání časového rozložení nákladů s časovým rozložením přínosů
- Lze použít také pro stanovení pořadí (hierarchie) alternativních návrhů (včetně neregulačních návrhů) z hlediska jejich čistých přínosů (nebo ztrát)

Nevýhody

- Nelze jejím prostřednictvím hodnotit dopady, pro které nejsou k dispozici kvantitativní nebo peněžní údaje
- Problémy při určování diskontní sazby
- Obvykle dražší a časově náročnější než jiné, méně komplexní metody
- Může vést k přehlížení záležitostí distribučních efektů

Analýza nákladové efektivity

Tato metoda si klade za cíl výpočet nákladů potřebných pro dosažení žádoucího výsledku a umožňuje porovnávání nákladů různých variant. Představuje alternativu k analýze nákladů a přínosů v případech, ve kterých je obtížné oceňovat přínosy v peněžním vyjádření. Analýza efektivity vynaložených nákladů nabízí stanovení pořadí regulačních variant na základě kritéria „nákladů na jednotku efektivity“ každého opatření.

Výhody

- Nabízí volnější přístup k oceňování přínosů, než analýza poměru nákladů a přínosů
- Užitečný prostředek pro porovnání alternativ, u kterých je předpokládán víceméně stejný výsledek.

Nevýhody

- Neřeší volbu optimální úrovně přínosů
- Soustředí se na jeden typ přínosů (zamýšlený dopad návrhu řešení), potenciální vedlejší dopady vylučuje
- Nenabízí žádné vodítko pro zjištění, zda návrh přinese společnosti čistý přínos

Multikriteriální analýza

Pod tímto označením metody se skrývá široká škála technik, jejichž společným cílem je soustředit řadu pozitivních a negativních dopadů v jediném rámci, který má umožnit snazší porovnání jednotlivých scénářů a rozhodování. Tato metoda může být užitečná, jestliže

existuje velký počet informací o řadě různých dopadů a tyto informace mají různou formu. Umožňuje prezentovat dopady, které představují spojení kvalitativních, kvantitativních a peněžních ukazatelů a lišící se míry jistoty.

Klíčové kroky této metody obvykle jsou:

- určení cíle
- určení variant pro dosažení cíle
- určení kritérií, která mají být použita pro porovnání variant (tato kritéria musí být měřitelná, alespoň z kvalitativního hlediska)
- bodové ohodnocení, do jaké míry každá varianta splňuje daná kritéria
- přiřazení vah ke každému kritériu za účelem vyjádření relativního významu konkrétního kritéria pro dané rozhodnutí, s uplatněním například participačních technik, etických zásad, technických východisek nebo interaktivního postupu s tvůrci návrhu
- stanovení pořadí variant na základě kombinace příslušných vah a bodového ohodnocení

Výhody

- Respektuje mnohotvárnost udržitelného rozvoje
- Umožňuje porovnání různých typů údajů (v peněžním, kvantitativním, kvalitativním vyjádření) a jejich analýzu v témže rámci s odlišnou mírou jistoty
- Nabízí transparentní prezentaci klíčových problémů, které jsou řešeny, a umožňuje jasné vymezení kompromisních řešení; na rozdíl od jiných metod, jako například analýzy nákladů a přínosů, neumožňuje implicitní přiřazování vah
- Umožňuje klást důraz na distribuční otázky a otázky kompromisních řešení

Nevýhody

- Obsahuje prvky subjektivismu, zejména ve fázi určování vah, ve které musí analytik přiřadit kritériím určitý relativní význam
- Vzhledem ke spojení různých typů údajů, neumožňuje vždy prokázat, zda přínosy převyšují náklady
- Nemusí vždy odrážet časové preference

Analýza rizika

V rámci postupu při vyhodnocování rizik je vyhodnocováno riziko vzniku nežádoucí události a možné důsledky pro jednotlivce a pro společnost, pokud ke vzniku této události dojde. Hodnocení rizika lze poté použít ke stanovení variant, které jsou k dispozici pro snížení nebo odstranění tohoto rizika a/nebo jeho důsledků.

Pro provedení analýzy rizika, potřebujete:

- identifikovat riziko
- vyhodnotit, jaká je pravděpodobnost, že dojde k jeho vzniku

- vyhodnotit potenciální dopad na navrhovaná řešení v případě, že ke vzniku určeného rizika dojde

Výhody

- Vědecké vyhodnocení rizik zásadním způsobem přispívá k regulačním rozhodnutím, zejména v oblasti veřejného zdraví a bezpečnosti, ochrany životního prostředí, využívání zdrojů, tvorby bohatství, inovací a národní bezpečnosti a signalizuje, zda určitá politika významným způsobem zefektivní omezování rizik

Nevýhody

- Dopady rizik mohou být různé a nemusejí být vzájemně úměrné (tj. nemusí být promítány do jednoho návrhu)
- Obvykle neprovádí hodnocení nákladů, které pravděpodobně vzniknou, pokud nežádoucí událost nastane
- Nezohledňuje negativní a pozitivní dopady, kromě rizik spojených s navrhovanými opatřeními k řešení rizika a/nebo jeho důsledků
- Tato metoda by neměla být používána jako jediné východisko pro rozhodnutí, zda přijmout opatření nebo pro určení typu opatření, které by mělo být přijato

Analýza citlivosti

Analýza citlivosti zkoumá, jak by se změnila výsledky nebo dopady určitého postupu, v reakci na změny klíčových parametrů a jejich interakcí. Může se stát, že jediný konkrétní faktor nebo kombinace několika faktorů má zásadní význam pro rozhodnutí, zda určitá varianta stojí za realizaci či nikoli. V takových případech je užitečná analýza citlivosti, která určuje, nakolik by hodnota tohoto faktoru musela klesnout (pokud se jedná o přínos), nebo stoupnout (pokud jde o náklad), aby nestálo za to danou variantu realizovat.

Chcete-li realizovat analýzu citlivosti, musíte:

- se zaměřit na nejdůležitější alternativy
- hledat změnu hodnoty

Výhody

- Je to často nejlepší způsob, jak řešit analýzu aspektů nejistot
- Metoda k ověření stability výsledků ostatních metod

3. ŠABLONY

MALÁ RIA

1. Důvod předložení

- Název
- Identifikace problému, cílů, kterých má být dosaženo, rizik spojených s nečinností

2 . Návrh variant řešení

- Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“
- Dotčené subjekty

3 . Vyhodnocení nákladů a přínosů

- Identifikace nákladů a přínosů všech variant
- Konzultace

4. Návrh řešení

- Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení
- Implementace a vynucování
- Přezkum účinnosti
- Kontakty a prohlášení schválení hodnocení dopadů

Osoba, která zpracovala závěrečnou zprávu RIA.

Jméno a příjmení

Útvar, ve kterém pracuje

Telefon, e-mail

VELKÁ RIA

1. Důvod předložení

- Název
- Popis problému

2. Návrh variant řešení

- Návrh možných variant řešení
- Dotčené subjekty

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

- Hodnocení dopadů jednotlivých variant
- Konzultace
- Implementace a vynucování každé varianty

4. Návrh řešení

- Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení
- Přezkum účinnosti
- Kontakty a prohlášení schválení hodnocení dopadů

Osoba, která zpracovala závěrečnou zprávu RIA.

Jméno a příjmení

Útvar, ve kterém pracuje

Telefon, e-mail